La asistencia para el desarrollo desde una perspectiva de base

Por Ramón Daubón

"Entre las leyes que rigen las sociedades humanas hay una que parece ser más exacta y clara que todas las demás. Si los hombres han de permanecer civilizados o civilizarse, el arte de la asociación ha de crecer y mejorar al mismo ritmo que aumenta la igualdad de condiciones".

Alexis de Tocqueville, *Democracia en América*

Foto: EDGAR RICARDO VON BUETTNER

Una pequeña donación otorgada en 1973 a la Fundação de Desenvolvimento Integrado de São Fernando (FUNDIFRAN), en el nordeste de Brasil, ayudó a un naciente organismo de desarrollo regional a preparar un plan de acción a largo plazo.

El arte de la asociación

En los años de 1830 el filósofo político francés Alexis de Tocqueville se preocupaba por el rumbo que tomaba su país. Para hacer una comparación escogió estudiar como modelo el aún distante mas intenso experimento político americano que había antecedido a la Revolución Francesa. De Tocqueville estaba convencido de que el éxito de ambos movimientos democráticos giraría sobre el dominio popular de lo que denominó el "arte de la asociación". Las pruebas recientes del desarrollo económico demuestran que de Tocqueville tenía razón. Sugieren que el arte de la asociación de una comunidad, su capacidad para actuar juntos, podría ser el factor más importante en determinar su progreso económico. Es evidente ahora que el desarrollo no es sostenible si esta capacidad se encuentra ausente y que no se puede crear sencillamente; tiene que crecer de forma orgánica en la cultura política de un país.

La búsqueda de un paradigma nuevo

La asistencia internacional para el desarrollo está buscando un paradigma nuevo. Si definimos con rigor al desarrollo como la capacidad de una sociedad de sostener su propio progreso, entonces la asistencia para el desarrollo de más de medio siglo ha fracasado. Con notables excepciones, los países beneficiarios no se encuentran ahora más capacitados para sostener su propio desarrollo que hace dos generaciones, y cuando ha habido éxitos, pocos de ellos se pueden relacionar con seguridad a la intervención de donantes internacionales.

Hasta hace poco la asistencia para el desarrollo funcionaba bajo una premisa dudosa. La condición

Foto: WILHELM KENNING

La federación cooperativa El Ceibo, fotografiada en 1981, es una pionera suramericana del cultivo y procesamiento de granos de cacao. Utilizó las técnicas agrícolas de conservación y de autogestión consensual autóctonas de las comunidades, como también programas de servicios extensos para convertirse en uno de los elaboradores de chocolate más importantes de Bolivia.

de subdesarrollo se definía en esencia como económica y por lo tanto susceptible principalmente a remedios económicos. Organizaciones bilaterales, multilaterales y privadas de beneficencia daban por sentado que el proceso de desarrollo podía ser estimulado por intervenciones económicas oportunas. Se suponía implícitamente que las comunidades o naciones en cuestión se encontraban atrapadas en una situación de equilibrio de nivel bajo y reaccionarían con un choque desde fuera que crearía desequilibrios dinámicos. El desafío para las organizaciones donantes era diseñar la intervención correcta y escoger el momento oportuno para intervenir.

Para los fines de desarrollo, los factores humanos se enfocaban desde un punto de vista económico. La educación contribuía al desarrollo del capital humano, de destrezas administrativas y, en última instancia, de la productividad. Preocupaciones sobre la salud o el bienestar general se consideraban desde un punto de vista humanitario o en función de la eficacia de la fuerza laboral. Factores relacionados con la calidad de vida se veían como consecuencia positiva del éxito económico. Variables contextuales, tales como estructuras legales o reguladoras, se consideraban también en relación con su capacidad de facilitar las fuerzas económicas. La transparencia y las normas jurídicas, requisitos indispensables para reducir costos de transacción, llegaron a considerarse como resultados previstos de políticas, susceptibles directamente a las intervenciones. Por último, las fuerzas políticas se reconocían como críticas, pero solamente en cuanto a si podían —o no— ser conducentes a la distribución apropiada de recursos económicos. Por lo general, las dictaduras se consideraban como perjudiciales a la economía, pero únicamente porque la concentración del poder daba lugar a prácticas corruptas o políticas caprichosas que conducían al despilfarro de recursos escasos. Por lo tanto, se promulgaron mecanismos para la gestión gubernamental democrática y responsable y se enfocaron en sus instituciones operativas —burocracias, parlamentos, procesos electorales y poder judicial independiente— con miras a su "fortalecimiento".

Se suponía que la comunidad donante podría proveer todas las condiciones para el desarrollo que no estaban presentes en las sociedades en desarrollo. Durante cinco décadas se invirtieron con

este propósito miles de millones incalculables. No obstante, la inversión fracasó. El equilibrio de nivel bajo resultó ser estático en vez de dinámico; cuando la asistencia para el desarrollo dejó de empujar, por lo general, la rueda de desarrollo dejó de moverse. Sin duda, se construyeron los puentes y la infraestructura y se instalaron los programas de crédito y educación pero —en su mayoría— los países no se encontraban más capacitados para construir puentes o extender crédito o educar por su cuenta de lo que habían estado antes de comenzar. Obviamente, el desarrollo económico abarcaba más que la economía política.

Peor aún, la industria de desarrollo propagó un modo total de comportamiento con el fin de manejar y explotar los programas de ayuda externa. A medida que cambiaban las estrategias recomendadas para el desarrollo en el curso de los años, se modificaban los programas de ayuda —desde la búsqueda de la concatenación progresiva y regresiva de una industria a las industrias de substitución de las importaciones a estrategias económicas regionales al desarrollo rural integrado a la política de promoción de mercados exteriores a la reducción de la pobreza a la integración de mercados al ajuste estructural. Mas con el cambio de las líneas generales de los programas, los gobiernos y organismos de servicios beneficiarios así como los especialistas en apoyo técnico en los países donantes, todos definían y redefinían sus estructuras para que correspondieran a la filosofía donante del momento. Prosperó un proyectismo oportunista y una "especialización en propuestas" para aprovechar la última tendencia, impidiendo aun más que los países establecieran su propio programa de acción.

Al concluir el milenio, los donantes dudaban en voz baja hacia dónde se encaminaba todo esto. Los presupuestos de ayuda externa comenzaron a reducirse —en el mismo momento en que el derrumbe del campo socialista aumentaba el número de posibles reclamantes. A medida que surgían crisis humanitarias en África y Europa Oriental, los programas de ayuda que se mantenían fuertes se enfocaban en mayor proporción en la ayuda de urgencia y menos en desarrollo. Con la tendencia ascendente del ajuste estructural y la globalización en los años noventa, el mantra de "comercio no ayuda" justificó aun más la reducción en los presupuestos de ayuda externa. Por otro lado, Europa Oriental se consideraba mayormente como un saco sin fondo, África se dio esencialmente por irrecuperable y América Latina se convirtió en un caso de prueba para el fortalecimiento institucional con el fin de reforzar el comercio libre y sostener la transición a sistemas electorales. La ayuda externa mientras tanto atrajo más y más detractores entre constituyentes políticos de países donantes.

El nacimiento de la sociedad civil

En América Latina la década de 1990 y el final de la Guerra Fría dieron lugar a un cambio crítico de consideración. Por medio siglo la política del hemisferio había estado atrapada en la mentalidad de la Guerra Fría: uno estaba en pro de Oriente u Occidente. Distinciones sutiles en competencia dentro de cada campo complicaba aun más el panorama ideológico. A pesar del nivel de sofisticación que los latinos pudieran haber reclamado en torno a su política en aquel momento, el hecho es que sus parámetros eran ecos de luchas distantes. Rivalidades tribales locales se abrigaban en la retórica importada de la Guerra Fría. Por ende, la caída del muro de Berlín tuvo importancia. Con la desaparición de parámetros de referencia en la estructura política, el piso y el techo se estremecieron. Al faltar un lado, la estructura completa se derrumbó. Las alineaciones políticas se tuvieron que redefinir —¿a quién le importaba ahora en realidad si usted era un comunista en pro de China? Personas que anteriormente no se hubieran dejado ver reunidas en el mismo salón ahora se hablaban, lo que facilitó la renovación política en un momento en que América Latina lo necesitaba enormemente.

La América Latina de la década de 1980 heredó las consecuencias de la restricción crítica de energía y la inundación de crédito de la década de 1970, cuando los gobiernos autoritarios dirigían el continente, legitimados por su postura anticomunista y justificados por insurrecciones de izquierda auténticas. La crisis de petróleo a mediados de la década triplicó repentinamente el costo de combustible, creando estragos en los presupuestos. Los bancos internacionales, al tope con depósitos provenientes de naciones exportadoras de petróleo se lanzaron a participar en actividades crediticias extraordinarias, concediendo préstamos enormes con un potencial de reembolso dudoso a gobiernos agradecidos y cargados con gastos deficitarios pero sin tener que rendir cuentas al electorado. La realidad de esta situación se hizo prontamente evidente a medida que la acumulación de la deuda se hizo insoportable. A lo largo de la década de 1980 los gobiernos militares se sintieron crecientemente obligados a entregarle esta situación desastrosa a los civiles. El fin de la Guerra Fría y la amenaza comunista proporcionaron el incentivo final para esta democratización oportuna.

Si bien el clamor por el alivio de la carga de la deuda permitió a los gobiernos nuevos respirar, la presión ejercida por los organismos financieros internacionales para que pusieran su respectiva

Definida libremente como un espacio institucional entre individuos y el Estado, la sociedad civil siempre había tenido una presencia en América Latina.

situación fiscal en orden fue abrumadora. Los déficit presupuestarios necesitaban reducirse, pero las expectativas del público respecto a los servicios de bienestar social, intensificadas después de la década activista de 1960, ejercían presión en dirección opuesta. Los gobiernos electos tenían que dar resultados a pesar de las restricciones experimentadas sobre su capacidad para aumentar ingresos: los políticos se resistían a imponer cargas tributarias sobre el electorado y la presión para abrir mercados reducía el beneficio posible de tarifas sobre las importaciones. La sociedad civil se convirtió en la solución eficaz y comprensiva. Definida libremente como un espacio institucional entre individuos y el Estado, la sociedad civil siempre había tenido una presencia en América Latina. La vida pública, particularmente en comunidades rurales remotas, había dependido de estas organizaciones para ofrecer los servicios que los estados excesivamente centralizados no habían podido prestar. Hasta en las ciudades, las asociaciones cívicas habían, por un lado, compensado por la deficiencia en servicios prestados por el gobierno y por el otro, creado el espacio institucional para la acción y protesta políticas —como ocurría con frecuencia— cuando las actividades partidarias eran restringidas. Pero si la sociedad civil había estado allí siempre, estaba de forma remota, en calidad de beneficencia o en oposición. Lo que los gobiernos descubrían ahora era que la sociedad civil, como solía ser en los países del Norte, podía ser omnipresente, activista y colaboradora. No obstante, hacían falta algunas adaptaciones de considerable magnitud. Por un lado, las instituciones debidas sencillamente no existían. Por el otro, la sociedad civil en el Norte funcionaba mejor a nivel local, donde estaban las necesidades sociales. Pero en América Latina, después de cinco siglos de centralización, quedaba muy poca vida pública a nivel local.

Por ende, dos tendencias complementarias comenzaron a surgir: primero, la descentralización y la "municipalización" con el fin de crear espacios locales para la toma de decisiones y segundo, el "fortalecimiento de la sociedad civil" para aprovechar esos espacios con recursos privados. El gobierno local y las organizaciones no gubernamentales necesitaban un programa de desarrollo institucional extenso así como cambios legislativos y reglamentarios profundos. A medida que los gobiernos centrales y los organismos donantes se daban cuenta de esta necesidad, se hizo un gran esfuerzo por

- descentralizar la toma de decisiones, lo que significaba crear los espacios normativos necesarios y conectar los canales entre los gobiernos de nivel nacional y local;
- devolver el control sobre el proceso presupuestario que era más difícil de negociar políticamente;
- ayudar a los gobiernos municipales a organizarse para negociar conjuntamente con los gobiernos nacionales con el fin de lograr una transferencia de autoridad ordenada y eficiente y la búsqueda de sus propios fondos directamente de donantes y el mercado[1];
- proporcionar modelos y asistencia técnica a funcionarios municipales para la gobernabilidad local eficaz; y
- ofrecer capacitación y asistencia técnica en la gestión y operación de organizaciones no gubernamentales.

Curiosamente, la teoría reinante era que si se llevaba al gobierno al nivel de la gente, el gobierno se haría automáticamente más democrático. De hecho, los gobiernos locales así como —en particular— los actores no gubernamentales empezaron a presentarse como la voz de la ciudadanía. Fueron validados como tal, gracias a una disposición aparentemente nerviosa a que fuera así en círculos oficiales desde el nivel municipal hasta las Naciones Unidas. Una vez que la ONU había dado la pauta a principios de los noventa, la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización de Estados Americanos la siguieron (La Cumbre de las Américas en Miami en 1994 y en Quebec en 2001 son ejemplos de esta tendencia). Pero la sociedad civil, aun cuando se considera improbablemente como una entidad total, no es la gente. Es un espacio asociativo donde los individuos e instituciones se reúnen para compartir sus preocupaciones cívicas. No puede hablar con una sola voz porque representa un sinnúmero de voces, muchas de ellas no lo suficientemente poderosas para ser escuchadas.

[1] Esto también consistió en abrir canales de comunicación a nivel central y superar la resistencia a este nuevo tipo de rendición de cuentas. Antes de 1992, por ejemplo, la ley chilena prohibía que las autoridades locales "conspiraran" para negociar con el gobierno central. Cuando el Congreso Chileno presentó la legislación autorizando ese tipo de "conspiración" por asociaciones de municipios nuevamente creadas, el ministro del interior en ese momento les recordó a los funcionarios municipales que ellos eran las cabezas de *administraciones* no de *gobiernos*.

Las instituciones de la sociedad civil no pueden igualarse a la cultura cívica que debe sostener a esas instituciones[2].

Además, un gobierno más acercado a la gente no es necesariamente más representativo de ella. Un gobierno acercado a la gente será sensible sólo si las personas están presentes. Eso se ilustró en los Estados Unidos en la década de 1980 cuando devoluciones masivas de fondos y autoridad federales al nivel local y estatal no resultaron automáticamente en un gobierno local más participativo. De hecho, al faltar el tipo de estricto escrutinio del gobierno nacional ejercido por la prensa nacional, la maquinaria de partidos políticos en algunas ciudades de EE.UU. disfrutaron de una vida de holgorio y placeres de enormes proporciones sin supervisión con su capacidad para prebendas políticas y capacidad discrecional multiplicadas por los programas de donaciones en bloque del momento[3]. A pesar de todo, la asistencia para el desarrollo en la década de 1990 se concentró en el fortalecimiento de las instituciones de gobernabilidad local e instituciones de la sociedad civil de niveles local y nacional. Las dos son indispensables para la democracia, pero solas ninguna de las dos conforma una democracia. El fortalecimiento de estas instituciones fue un paso bien dado, pero incompleto, al incurrir en el riesgo de atribuir poderes a gobiernos locales y a las ONG sin rendición de cuentas. Estaba ausente el factor clave: faltaban las personas.

Un método diferente y afortunadamente valioso

Al finalizar la década de 1960 la Fundación Interamericana se resistió a la noción predominante de que el desarrollo se basaba esencialmente en factores macroeconómicos y requería soluciones macroeconómicas. En cambio la IAF se concentró en la gente y atribuyó el potencial para el desarrollo a su capacidad para determinar sus problemas y formular sus soluciones. *"Ellos saben cómo"*, fue su lema en una voz solitaria dirigida a una comunidad de asistencia para el desarrollo convencida de que los expertos sabían más.

Foto: PATRICK BRESLIN

Cuando la industria internacional de camarones amenazó el medio ambiente y el acceso al mar, las comunidades en la costa occidental de Honduras formó el Comité para la Defensa y Desarrollo de la Flora y Fauna del Golfo de Fonseca (CODDEFFAGOLF). Después de haber obtenido derechos de pesca y el ecosistema marítimo para los habitantes de la costa, tal como la familia de este muchacho, CODDEFFAGOLF, con una donación otorgada por la IAF en 1992, amplió su producción agrícola, el ecoturismo y otras actividades de desarrollo.

[2] Víctor Pérez-Díaz discute este punto convincentemente en The Return of Civil Society (Cambridge: Harvard University Press, 1993). Atribuye la democracia en España no a las instituciones de la sociedad civil sino al surgimiento de una cultura democrática dentro de ellas dirigida por las asociaciones empresariales, lo que es una buena señal para su progenie cultural en las Américas.

[3] Véase Coalition for Human Needs, *The Impact of Block Grants Programs on Communities* (Washington, D.C., 1988).

Más de 30 años y miles de proyectos más tarde, se está vindicando el método de la IAF, una vez considerado inconformista, por el creciente consenso entre profesionales del desarrollo que la gente —no el capital— y su capacidad para orquestar su propio desarrollo son el fundamento de la sostenibilidad. El desarrollo económico tiene menos que ver con aspectos económicos y más con la capacidad de la personas de "concertar", un verbo en inglés auténtico definido en el diccionario Webster como "planear o arreglar de acuerdo mutuo". (Su equivalente en español, concertar, tiene un uso mucho más amplio)[4]. Al llevar su ayuda directamente a la gente, la IAF hizo una suposición importante que los programas tradicionales de ayuda ignoraron. Dio por sentado que los gobiernos de los países en desarrollo no eran particularmente aptos para determinar los problemas de los pobres y quizás estaban demasiado predispuestos a aceptar las interpretaciones de los expertos en desarrollo. En cambio la IAF afirmó que la gente estaba más capacitada para identificar sus propios problemas. Claro que solamente los gobiernos podían manejar la infraestructura y los programas de educación y salud, por lo tanto todavía existía la necesidad de la ayuda externa tradicional. Por mucho tiempo, lamentablemente, otros donantes no se dieron cuenta del carácter complementario de la ayuda de la IAF y la consideró como una actividad para que los pagadores de impuestos de EE. UU. se sintieran bien, con una capacidad enorme para crear buena voluntad pero con poco impacto en el desarrollo verdadero —una noción que la IAF no ha podido hacer desaparecer por más de tres décadas.

La IAF también dio por sentado que la capacidad agregada individual para idear soluciones era esencial para fortalecer la base económica de un país en su totalidad. No era una cuestión de "mayor escala" como a menudo la IAF ha luchado —y sin éxito— por representar sus programas. Se trataba de una cuestión de extensión. Con el tiempo se ha comprobado que la IAF tenía razón; hasta el economista Michael Porter[5] ahora define el desarrollo económico como el "proceso de construcción a largo plazo de una gama de capacidades e incentivos microeconómicos interdependientes con el fin de apoyar formas más avanzadas de competencia". Para Porter la cultura económica se deriva del contexto microeconómico. El desarrollo económico es un comportamiento, regulado por una cultura económica que, como todas las culturas, evoluciona por medio de experimentación en respuesta a circunstancias cambiantes. Dicha experimentación ocurre a nivel micro cuando a un número incalculable de individuos lo animan a identificar problemas e implementar nuevas soluciones. Es irónico que por años se acusó a la IAF de propagar un credo económico colectivista, cuando de hecho fue la única —entre organismos de desarrollo— que estaba sembrando las semillas de una cultura democrática capitalista desde las bases.

El hecho de que los gigantes de la ayuda externa tales como la AID, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Comisión Europea han asumido el llamado de "fortalecimiento de la sociedad civil" no invalida la labor actual de la IAF. Señala solamente la lamentable equivocación de esos organismos en cuanto a lo que significa el subdesarrollo. Sin lugar a dudas, el fortalecimiento de instituciones —públicas, privadas y no gubernamentales— es indispensable para el desarrollo, pero las instituciones más fuertes serán corrompidas al no existir una cultura que facilite su función. Esa cultura de desarrollo sólo emerge a partir de su propia práctica; opinamos que crece mejor dentro de una práctica democrática. Aun los donantes bien informados que quieren trabajar directamente con organizaciones comunitarias se dirigen a los posibles donatarios con soluciones técnicas en busca de problemas. Lamentablemente, los programas grandes de asistencia están obligados a organizarse de esta manera, siguiendo líneas temáticas de acuerdo con la mejor determinación de los organismos sobre las necesidades agregadas del país. Cuando se ofrecen los programas —en educación, salud o microcrédito— a los candidatos comunitarios, aun el más disciplinado está tentado a concluir que necesita lo que le están ofreciendo.

El daño potencial va más allá de la posibilidad de una asignación desacertada de recursos. Al optar por la percepción del donante de sus necesidades, la comunidad beneficiaria realinea sus propias relaciones para acomodarlas con la perspectiva del agente externo. Su capacidad para discutir internamente sus propios asuntos y definir sus problemas según su manera de ver se frustra debido a la oferta prediseñada del proyecto. Claro que existe un lugar para esos proyectos, pero solamente después de que la comunidad haya definido su propio problema, considerado métodos alternativos y escogido uno entre ellos. Solamente en ese momento debe traerse la ayuda especializada y sólo para diseñar el proyecto que la comunidad quiere, no para sugerir que escojan un programa existente sencillamente porque está ahí. Para los donantes de mayor alcance eso significa

[4] Si se desea ver una presentación general de este argumento teórico sobre la vida cívica como el fundamento de la posibilidad económica, véase Ramón Daubón y Harold Saunders, *A Citizens' Political Process to Enhance Civic Life for Communities' Economic Development* (Kettering Foundation, 2001).

[5] Michael Porter, "Attitudes, Values, Beliefs, and the Microeconomics of Prosperity," en Lawrence E. Harrison y Samuel P. Huntington (eds.), *Culture Matters: How Values Shape Human Progress*, (Basic Books: New York, 2000).

Foto: REBECCA JANES

Esta niña aprende los detalles de la ortografía francesa en una escuela construida y equipada en 2001 por medio de una alianza iniciada por su comunidad y apoyada por la Fondasyon Enstitisyon-yo pou Devlopman ki Sòti nan Baz-la (FIDEB), un fondo de desarrollo financiado por la IAF que otorga donaciones a proyectos que reciben el doble del monto de la donación como fondo de contrapartida proveniente de otras fuentes.

que los programas deben caracterizarse por una gran capacidad y flexibilidad técnica y una definición abierta. La pauta deber ser hecho a la medida, no de fábrica. Los donantes de mayor alcance deben ser más sensibles y menos estratégicos. No son ellos los que desarrollan estos países, son los países que se encargan de su propio desarrollo.

Para la IAF, la adaptación es menos. A pesar de la presión en los últimos años ejercida por sus cuerpos reguladores con el fin de dar más énfasis a los resultados cuantificables en relación al proceso, la IAF todavía escoge primordialmente acompañar a las comunidades en el diseño de sus propios planes. Su método sigue siendo en el terreno, con la participación intensiva de su personal y flexible. Sin embargo, una modificación importante parece ser aconsejable. Hasta ahora la IAF entra en el proceso después de que la comunidad ha decidido cuál es el problema y cómo resolverlo. A menudo la IAF trabaja con la comunidad en cuanto al fortalecimiento de ciertos aspectos técnicos de un proyecto bien concebido. Pero eso supone que la comunidad ha escogido la dirección particular formulada en el proyecto propuesto después de considerar en forma activa las alternativas y no porque un miembro o una facción de la comunidad apoya el proyecto por otras razones. Frecuentemente una organización intermediaria ha estado trabajando con la comunidad y la IAF

Solamente un sentido de propiedad del problema compartido permite descubrir la posibilidad de que se puede hacer algo.

debe suponer que el intermediario no influenció la dirección del proceso de deliberación. Esto es suponer demasiado.

Además, la IAF supone que el problema enfocado por el proyecto es verdaderamente lo que la comunidad necesita enfocar y no es un síntoma de un problema más profundo que la comunidad no ha tenido ni el tiempo ni el compromiso para descubrir. Una deficiencia educativa, por ejemplo, puede presentarse sencilla y directamente como la falta de escuelas, maestros, libros o transporte. Sin embargo, al discutir el problema la comunidad podría descubrir que no está aprovechando los recursos educativos disponibles —debido a una profunda desconfianza del sistema educativo que quizás esté arraigado al miedo o prejuicios. Una donación puede evadir la discusión del asunto pero sólo provisionalmente. Mientras tanto se han ignorado los recursos disponibles y es probable que el problema fundamental surgirá de nuevo en el nivel de educación siguiente, cuando el daño puede ser mayor. Una solución permanente exigiría enfrentar la falta de confianza fundamental en el sistema.

Por esto es de suma importancia que se defina el problema con cuidado y sólo una comunidad participante puede definir el problema. Esto constituye el primer paso dado por la comunidad para asumir propiedad de sus circunstancias. En un estudio bibliográfico sobre la creación del sentido de propiedad cívico, el Grupo de Trabajo de Investigación de la Fundación Kettering[6] analizó la conexión entre el sentido de propiedad y la eficacia de la acción pública. Solamente un sentido de propiedad del problema compartido permite descubrir la posibilidad de que se puede hacer algo. Ese sentido de posibilidad a su vez promueve la participación concreta con otros, la cual al repetirse en distintas ocasiones conduce al aprendizaje cívico, o sea, a la capacidad de crear nuevos acuerdos sobre nuevas formas de asociarse y de hacer las cosas. Es de estos convenios, de esta coherencia social, de este capital social que dependen las iniciativas de desarrollo comunitario.

[6] Grupo de trabajo de investigación, "Pathways to Citizen Engagement," Fundación Kettering, 2001.

Dando un paso más

La IAF, por lo tanto, podría considerar y aprovechar su experiencia e ir más allá del proceso de sentar las bases subyacentes del sentido "micro" de propiedad del problema. Podría dar un paso más y apoyar el proceso necesario para descubrir el sentido de propiedad en común del "problema que subyace al problema" y de las vías alternativas para enfrentarlo —antes de que se formule el proyecto. La inversión sería mínima y el resultado podría ser enorme en cuanto al fortalecimiento de la capacidad de la comunidad en crear sus propios diseños, es decir, en concertar.

La IAF podría pensar sobre las diferentes etapas de este proceso y determinar en cuál de ellas y de qué manera intervenir del modo más eficaz. En cuanto al modo de intervención existen dos aspectos finales que se deben tomar en cuenta. Primero, la asistencia para el desarrollo se considera a menudo y sencillamente como una transferencia de fondos; no obstante, el dinero representa quizás el menos importante de los tres elementos que los donantes de ayuda externa pueden aportar. Los otros dos son las conexiones que establecen las redes y el apoyo consultivo. Los donantes están continuamente en contacto con una gama amplia de experiencias de desarrollo y profesionales especializados. Si bien los donantes facilitan con frecuencia los contactos entre donatarios bajo circunstancias controladas, tales como conferencias, muy pocas veces se concentran en el establecimiento de redes como una actividad principal de sus donaciones. Los organismos donantes también participan constantemente en procesos de desarrollo y conservan en su memoria institucional un caudal de experiencia sobre lo que funciona o no. Mientras que esta experiencia se utiliza para tomar decisiones de financiamiento, frecuentemente no se comparte debido al concepto mal encaminado de no intervención. No obstante, sí existe una diferencia notable entre brindar apoyo consultivo y decirles a los donatarios lo que deben hacer. Si los donatarios han formulado el diseño de un proyecto por medio de un proceso participativo que investigó la raíz del problema y vías alternativas para resolverlo, el diseño en efecto se convierte en una cuestión técnica. La asesoría técnica proporcionada por el donante —después de haberse tomado la decisión de financiamiento— se aceptaría libremente. Por supuesto, esto significa que la decisión de financiar un proyecto se basa en el mérito general del proceso y su uso para fortalecer el proyecto financiado.

Todo esto nos lleva a considerar, por último, el modo de intervención. Mientras que los donantes, por necesidad, están obligados a brindar apoyo a proyectos específicos y no a procesos generales, los

proyectos deberían justificarse únicamente en el contexto de los procesos cívicos que ayudan a generarlos. Solamente aquellos proyectos que nacen de un proceso cívico tendrán como resultado el aprendizaje de la comunidad para continuar participando en el desarrollo. Por ende solamente aquellos proyectos que dejan un residuo de aprendizaje serán sostenibles. En consecuencia el donante debe demostrar un conocimiento del amplio proceso subyacente de un proyecto y entonces escoger dónde en el proceso es posible intervenir del modo más eficiente y con qué frecuencia. El compromiso del donante a largo plazo sería acompañar a la comunidad en el curso de este proceso aun cuando no proporcione fondos para sufragar parte de los costos. Esto implicaría probablemente el financiamiento de proyectos más pequeños durante un período más largo, pero, de nuevo, el aporte principal de un donante al desarrollo no son los fondos. Su aporte principal es ayudar a las comunidades a desarrollar la capacidad de actuar en concertación para definir sus necesidades y diseñar sus propias soluciones.

Ramón Daubón, actualmente asociado de la Fundación Kettering, ha trabajado como administrador adjunto de la Oficina de la AID, representante de la Fundación Ford para los países andinos y del Cono Sur, y representante principal de la IAF para Chile, Argentina y el Caribe, sucesivamente. *Este artículo es parte de un estudio más extenso que se publicará en su totalidad.*

Recomendaciones a los donantes

Con el fin de cumplir con su misión, la IAF ha fomentado la propiedad de los procesos públicos por las organizaciones de base. Ahora debe ser felicitada por sus esfuerzos en extender su impacto aprovechando el enfoque actual de los círculos de desarrollo en la conectividad en lugar de capacidades económicas. Al realizar esta tarea, la IAF podría tener en cuenta las lecciones aprendidas que se desprenden de sus experiencias exitosas —lecciones a las cuales otros donantes podrían prestar atención[7].

1. Proporcionar fondos únicamente a proyectos que apoyen procesos comunitarios. Como consecuencia exigida, todos los proyectos deben dejar un residuo de capacidad aumentada para concertar, además de cualquier otro mérito que el proyecto pueda tener.

2. No hacer daño. La cohesión cívica de una comunidad se destruye cuando se introducen en ella proyectos que no ha generado y por lo tanto no puede asumir como de su *propiedad.* Por esta razón, proyectos nacionales "buenos" pueden producir inadvertidamente distorsiones cívicas devastadoras en la localidad.

3. Conocer el poder local. Es indispensable formular buenas políticas, no obstante, se necesita una cultura cívica para crear el espacio que se requiere para su ejecución.

4. Permanecer con el proceso. Continuar acompañando a la comunidad aun cuando no se le proporcione fondos. Si fuera necesario, optar por la *duración* en lugar de la *intensidad* del apoyo.

5. La provisión de fondos es el aspecto menos útil de lo que el donante puede ofrecer. De más importancia resulta ser las preguntas y el apoyo consultivo, el establecimiento de redes y referencias, asistencia en la búsqueda de recursos.

6. Poner más énfasis en la flexibilidad y la capacidad del personal que en la provisión de fondos. Un personal en el terreno con conocimientos y flexibilidad es más importante para el desarrollo que el nivel de fondos donados.

7. Alentar a las comunidades a repasar y reconsiderar en vez de instarles a que concluyan e informen sobre las acciones.

8. Brindar apoyo a las comunidades para que tomen el tiempo debido para convocar todas las voces; identificar el problema subyacente al problema; deliberar y escoger entre las alternativas; determinar sus propios recursos y diseñar su propio plan; actuar, evaluar y estar abierto a la posibilidad de reformular.

9. Depender más de la capacidad de respuesta y menos de planes estratégicos. Estar disponible como donante, no como benefactor dirigente. El desarrollo es la capacidad para diseñar y poner en ejecución la estrategia propia de uno mismo. —R. D.

[7] Véase Daubón y Saunders, "Operationalizing Social Capital".